

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ELIDA GIMÉNEZ DE ESPINOLA Y OTROS C/ ARTS. 2, 8 MODF. POR LA LEY N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC "Y" DE LA LEY N°2345/2003, EL ART. 6 DEL DECRETO N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO . AÑO: 2019 N°:1200.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Cuatrocientos cuarenta y siete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *doce* días del mes de *septiembre* del año dos mil *veintitas*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ELIDA GIMÉNEZ DE ESPINOLA Y OTROS C/ ARTS. 2, 8 MODF. POR LA LEY N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC "Y" DE LA LEY N°2345/2003, EL ART. 6 DEL DECRETO N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO**", a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las señoras Elida Giménez de Espínola, Gladys Eugenia Espínola de Herken y Ángela Rosa Aguirre Vda. De Vallejos por sus derechos propios y bajo patrocinio de abogada.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: -----

#### CUESTIÓN:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.**-----

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presentan las señoras Elida Giménez de Espínola, Gladys Eugenia Espínola de Herken y Angela Rosa Aguirre Vda. De Vallejos, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 8 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*" y su modificatoria, Art. 1 de la Ley N° 3.542/08 "*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003*", y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 dictado por el Poder Ejecutivo.-----

Las accionantes sostienen en líneas generales que las normas impugnadas vulneran las disposiciones contenidas en los Arts., 47, 88, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional. Manifiestan que la ley 2345/03 y su modificatoria alteran el sistema de actualización de los haberes jubilatorios con un mecanismo que podría eventualmente servir de factor de ajuste, pero no para actualizar los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, como lo ordena la Constitución.-----


Revisadas las constancias de autos se observan copias de las resoluciones que acreditan la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional de las accionantes, lo que justifica su legitimación activa.-----

Corrida vista al Ministerio Público, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, el Fiscal Adjunto, Federico Espinoza, recomendó hacer lugar parcialmente a la presente acción de

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSI.

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

inconstitucionalidad, según Dictamen N° 501 de fecha 05 de marzo de 2021, obrante a fs. 24/26 de autos.-----

En primer término, con relación a la impugnación del Art. 2 de la Ley 2345/08, corresponde su rechazo por falta de fundamentación, pues las accionantes se han limitado a impugnar la norma, sin exponer los agravios en concreto.-----

*Ab initio*, es menester considerar el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que establece el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo dispone: "*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. **La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad**". (Las negritas son propias).-----*

Es preciso aclarar que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones en comparación a los funcionarios activos e implica la utilización del mismo criterio para el aumento -actualización- de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003-, establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (I.P.C.) calculado por el Banco Central del Paraguay. Al obrar de tal forma, aplica una regulación arbitraria que no se condice con el texto constitucional en razón de que el I.P.C. no siempre coincide con el aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos en relación con los activos.-----

La ley puede, naturalmente, utilizar la variación del I.P.C. para determinar el porcentaje de actualización toda vez que este porcentaje se aplique a todo el universo de los afectados, es decir, funcionarios activos y pasivos, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos deben favorecer, de igual modo, a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían actualizarse en igual porcentaje y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos.-----

De allí que, en el caso que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir tal aumento -en igual porcentaje- sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Por otro lado, conforme al principio de supremacía constitucional, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/2008, ni normativa alguna puede oponerse a lo establecido en una norma constitucional, como es el caso del citado Art. 103, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo, previsto en el Art. 137 de la



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ELIDA GIMÉNEZ DE ESPINOLA Y OTROS C/ ARTS. 2, 8 MODF. POR LA LEY N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC "Y" DE LA LEY N°2345/2003, EL ART. 6 DEL DECRETO N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO . AÑO: 2019 N°:1200.-----**



Constitución. De allí que el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 - que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003- deviene inconstitucional.-----

Igualmente, en relación con el principio de igualdad aludido, cabe recordar que nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe toda desigualdad, sino solo aquella que carezca de una justificación objetiva y razonable. En tal sentido, no resulta razonable el trato diferente dispensado por ley al funcionario activo y al inactivo (jubilado) frente al mismo hecho, es decir, frente al reajuste o actualización de sus haberes.-----

Respecto a la impugnación del Art.18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -que deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/00-, cabe destacar que tal disposición le resulta inaplicable a las accionantes, por imperio de la propia Ley N° 1626/00 que, en su Art. 2 inc. "f", excluye de su ámbito de aplicación a los docentes de la Universidad Nacional y de las instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica. Por tanto, en su calidad de docentes jubiladas del Magisterio Nacional, carecen de legitimación para promover la acción contra dicha normativa.-----

Finalmente, en cuanto al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, corresponde igualmente su rechazo debido a que el sistema previsto por dicho decreto ya no se aplica puesto que el mismo reglamentaba el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 que fue modificado por una ley posterior (Ley N° 3542/08). Por tanto, actualmente, con la nueva redacción de dicho artículo, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del I.P.C. como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando así de lado el mecanismo dispuesto por el Decreto N° 1579/04, por lo que sería inoficioso expedirse al respecto al carecer de eficacia jurídica.---

Por las razones precedentemente expuestas y en coincidencia con el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003-, con relación a las accionantes. **ES MI VOTO.** -----

A la cuestión planteada, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Las señoras **ELIDA GIMÉNEZ DE ESPÍNOLA, GLADYS EUGENIA ESPÍNOLA DE HERKEN Y ANGELA ROSA AGUIRRE VIUDA DE VALLEJOS**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", contra los Arts. 2 y 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03 y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 Reglamentario de la Ley N° 2345/03.-----

Obra en autos las constancias que las accionantes tienen la calidad de jubiladas como Docentes del Magisterio Nacional.-----

Las accionantes alegan que las disposiciones objetadas transgreden lo dispuesto en los Arts. 46, 47, 88, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional, ello al impedir que el haber

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghans  
Ministro CSJ.

  
Dr. Victor Ríos Ojeda  
Ministro

  
Abg. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad. Solicitan en tal sentido, la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas.-----

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que dispone: *"Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos"*. Vemos que la segunda parte de la disposición regula la actualización, estableciendo que ella debe ser realizada atendiendo al IPC del ejercicio fiscal anterior, calculado por la Banca Matriz.-----

Por su parte, el texto constitucional en el Art. 103, dispone: *"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*.-----

La disposición constitucional previene que todo ajuste a los haberes jubilatorios debe ser hecho dando igual tratamiento a los funcionarios pasivos y activos. En cambio, la lectura comparativa de la ley y la Carta Magna permite comprender la existencia de vulneración constitucional, debido a que cuando la ley dispone acerca de las actualizaciones, lo hace utilizando una tasa distinta a la que es tenida en cuenta para los funcionarios en actividad. Queda constatada entonces la inconstitucionalidad por vulneración de la supremacía, por un lado, y por el otro infringe el derecho a la igualdad, garantía materializada solamente cuando ante una situación determinada, se dispensa a todas las personas el mismo tratamiento, y en el caso que nos ocupa ni la Ley N° 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.-----

Respecto al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante la Ley N° 2527/04, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. Sobre este artículo, cabe mencionar que cada aportante en su etapa de actividad, dio a la caja respectiva su aporte por cada mes que percibía su salario, sin prever emolumento alguno para reclamar el rubro de aguinaldo, por lo que en este sentido la disposición no infringe precepto constitucional alguno.-----

En relación a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, la disposición no afecta a las recurrentes, dado que las mismas tienen el carácter de jubiladas como docentes del Magisterio Nacional.-----

Respecto a la objeción al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 resulta suficiente, puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inficioso.-----

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de

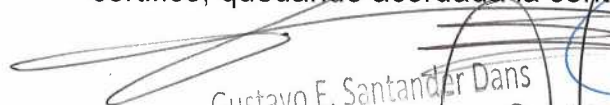
**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ELIDA GIMÉNEZ DE ESPINOLA Y OTROS C/ ARTS. 2, 8 MODF. POR LA LEY N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC "Y" DE LA LEY N°2345/2003, EL ART. 6 DEL DECRETO N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO . AÑO: 2019 N°:1200.-----**

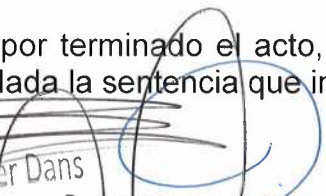


inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, en relación a las señoras **ELIDA GIMÉNEZ DE ESPÍNOLA, GLADYS EUGENIA ESPÍNOLA DE HERKEN Y ANGELA ROSA AGUIRRE VIUDA DE VALLEJOS**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.**-----


A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS**, por los mismos fundamentos.-----


Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: -----

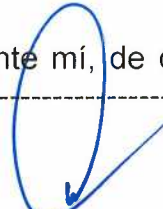
  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Ante mí:

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

**SENTENCIA NÚMERO: 447.**


Asunción, 17 de septiembre de 2023 .-


**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

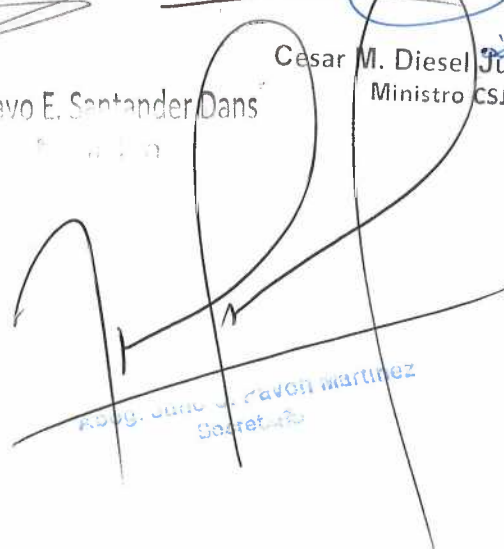
**HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N°3542/2008 (Que modifica el Art. 8° de la Ley N°245/2003), en relación a las señoras **ELIDA GIMÉNEZ DE ESPÍNOLA, GLADYS EUGENIA ESPÍNOLA DE HERKEN Y ANGELA ROSA AGUIRRE VDA. DE VALLEJOS** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-----


**ANOTAR, registrar y notificar.**-----

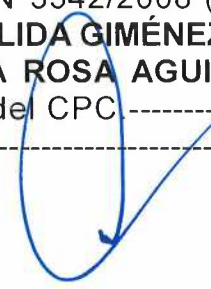
  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Ante mí:

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro



